

TARTU ÜLIKOOL
Sotsiaal- ja haridusteaduskond
Riigiteaduste instituut

Annely Albert

Solidaarsus ja koormajagamine Euroopa Liidus:
Eesti võimekus osaleda pagulaste ümberpaigutamises

Bakalaureusetöö

Juhendaja: Kristina Kallas, MA

Tartu 2013

Sisukord

Sisukord	2
Sissejuhatus	3
I Solidaarsus ja koormajagamine	4
Euroopa varjupaigapoliitika areng	4
Solidaarsus Euroopa Liidus	5
Koormajagamise motiivid	7
Sobivuse loogika	8
Oodatavate tagajärgede loogika	8
Koormajagamise kategooriad	11
Poliitikad	11
Raha	13
Inimesed	13
II Pagulaste ümberpaigutamine	14
Malta olukord	14
EUREMA kirjeldus	15
Leedu juhtum	17
III Eesti võimekus osaleda pagulaste ümberpaigutamises	19
Eesti varjupaigapoliitika arengud	19
Intervjuude tulemused	20
Lühikokkuvõte Eesti olukorrast pagulaste ümberpaigutamise osas	30
Kokkuvõte	32
Lisa 1	34
Kasutatud allikad	35
Summary	40

Sissejuhatus

Sõdade ja kriiside tõttu kogu maailmas on Euroopa Liidus aina tõsisemaks muutunud rahvusvahelise kaitse andmise küsimus. 38-s Euroopa riigis anti 2012. aastal sisse 355 000 varjupaigataotlust, võrreldes 2011. aastaga on see number tõusnud 9 protsendi võrra. 27-s Euroopa Liidu liikmesriigis palus 2012. aastal varjupaika 296 700 inimest, see näitaja on 2011. aasta võrdluses tõusnud 7 protsendi võrra. Erinevatel põhjustel on just EL-i lõunapoolsed riigid sattunud olukorda, kus põgenikevool ületab vastuvõtu võimekust ja see võib tähendada, et pagulastele ei pakuta kõiki vajalikke teenuseid või rikutakse mõnel viisil nende õigusi. 2012. aastal langes varjupaigataotluste arv Lõuna-Euroopas 27 protsenti, seda tänu muutunud olukorrale Põhja-Aafrikas, kuid eelmiste aastate suur paadipõgenike hulk mõjutab ka praegu nende riikide poliitilist ja sotsiaalmajanduslikku olukorda. (UNHCR 2012: 2)

2009. aastal lõi Euroopa Liit pilootprojekti EUREMA, mille raames paigutati Maltalt vabatahtlikult pagulasi ümber teistesse liikmesriikidesse. Eesti otsustas sellest projektist mitte osa võtta. Käesolev töö püüab otsida selle otsuse tagamaid ja analüüsida Eesti võimekust pagulaste ümberpaigutamises osaleda.

Antud töö on jaotatud kolme ossa. Esimeses peatükis eristatakse definitsiooni abil pagulane teistest migrantidest ja antakse lühike ülevaade varjupaigaküsimuse politiseerumisest. Tuuakse välja erinevad nägemused Euroopa Liidu solidaarsusest ja põhjused, miks oleksid riigid valmis koormaid jagama. Viimaks räägitakse avaliku hüvise teooriast ja ühistoodete mudelist.

Töö teine osa keskendub täpsemalt Malta praegusele olukorrale. Tuuakse välja statistilised näitajad ning kirjeldatakse lähemalt EUREMA projekti. Juhtumiuuring analüüsib Leedu osalemist nimetatud projektis.

Töö viimane peatükk on pühendatud varjupaigaküsimustele Eesti kontekstis. Põhjalikult kirjeldatakse arvamusi, mis ilmnescid vestlustes Eesti poliitikakujundajatega. Intervjuud käsitlesid nii Euroopa Liidu kui ka Eesti tasandit. Räägiti solidaarsuse olemusest EL-is, pagulaste ümberpaigutamisest ja ühiste süsteemide loomisest. Lisaks arutati Eesti võimalusi osaleda koormajagamises, Eesti hetkeolukorda pagulaste integreerimisel ja eestlaste suhtumist pagulastesse.

I Solidaarsus ja koormajagamine

Euroopa varjupaigapoliitika areng

Pärast Teist maailmasõda oli Euroopas umbes miljon inimest, kes olid sõja tõttu sunnitud oma kodumaalt põgenema. Et neid inimesi aidata, loodi 1950. aastal ÜRO Pagulaste Ülemkomissari (UNHCR) ametikoht ja 1951. aastal algasid 26 riigi vahel kõnelused pagulastega seonduva konventsiooni vastu võtmiseks. Palju vaidlusi tekitas pagulase mõiste. Osad riigid soovisid seda jätta võimalikult üldiseks, mõeldes ka tuleviku peale, kuid teised tahtsid piirduda vaid tolle aja põgenikega. (UNHCR 2001: 8) Lõpuks jõuti kokkuleppele, et pagulasena käsitatakse isikut,

(2) kes enne 1. jaanuari 1951 toimunud sündmuste tagajärjel ning põhjendatult kartes tagakiusamist rassi, usu, rahvuse, sotsiaalsesse gruppi kuulumise või poliitiliste veendumuste pärast viibib väljaspool kodakondsusjärgset riiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha saada sellelt riigilt kaitset või kes nimetatud sündmuste tagajärjel viibib kodakondsusetuna väljaspool oma endist asukohariiki ega suuda või kartuse tõttu ei taha sinna tagasi pöörduda. (RT II 1997, 6, 26)

Euroopas loodeti, et suure hulga põgenikega peab vaid ühe korra toime tulema ja seetõttu oli plaanitud, et ÜRO Pagulaste Ülemkomissar tegutseb 3 aastat, kuni Teise maailmasõja järgsete pagulaste eluolu on parandatud. Nii siiski ei läinud, nagu näitasid 50ndate kriisid Aafrikas ja 60ndate kriisid Aasias. Genfi pagulaskonventsioon vajab kaasajastamist ja seetõttu eemaldati 1967. aasta ÜRO Pagulasseisundi protokolliga konventsioonist osa, mis käsitles pagulasena vaid enne 1951. aastat kodumaalt lahkunud isikut. (UNHCR 2001: 12)

Rändetemaatika suurenevat politiseerumist võib märgata alates 1980ndatest aastatest. Varjupaiga taotlemist hakati seostama ja segi ajama illegaalse immigratsiooniga, kusjuures tõusid kahtlused, et varjupaiga palumist kasutatakse EL-i sisenemisel kattena oma majanduslike eesmärkide varjamiseks. (Huysmans 2006: 66) Kui Euroopa Liidu sees riikidevahelised piirid kaotati, muutus olulisemaks välispiiride valvamine. Sellist nähtust on nimetatud „Euroopa kindluse“ (*fortress Europe*) ehitamiseks (näiteks Huysmans 2006, Thielemann, El-Enany 2011). Selle ilmekaks näiteks on 1990. aasta Schengeni leppe lisa, mis ühendab migratsiooni ning varjupaigapoliitika terrorismi ja piirikontrolliga (Huysmans 2006: 68).

Tänapäeval on rändevoosid tihti segunenud, nii et ühes grupis, mille on võib-olla organiseerinud ka inimkaubitsejad, võib olla väga erineva reisieesmärgiga inimesi. Mõned võivad otsida paremat töö- ja elupaika ehk olla majandusmigrandid, teised aga põgeneda koduriigist, kus neid taga kiusatakse ja kus nende elu on ohus. (Klaauw 2010: 60) Riigid on aina enam silmitsi küsimusega, kuidas neid kahte rühma eristada ja kuna seda vahet võib olla raske teha, siis on paljud riigid eristamise tarbeks kasutusele võtnud rangemad varjupaigameetmed – piiride tugevam kontroll, varjupaiga saamise tingimuste karmistamine, pikem kinnipidamine spetsiaalsetes keskustes jne. (Klaauw 2010: 63) Varjupaigapoliitika on saanud osaks laiemast arutelust rahvusvahelise turvalisuse üle, seda eriti pärast 2001. aasta rünnakuid Maailma Kaubanduskeskusele ning mõned aastad hiljem järgnenud terrorirünnakutele Hispaanias ja Ühendkuningriigis. (Lyons, Huegler 2012: 442)

Samas kujundab see ka avalikku nägemust pagulastest, kui kõigi rände kategooriate suhtes kujundatakse sarnane poliitika. Tõelistele abivajajatele on selline üldistamine aga kahjulik, kuna migratsioonivoogude ohjeldamise püüde ja rangema piirikontrolli tõttu ei pruugi pagulased EL-i üldse jõudagi või kui ka jõuavad, võidakse nad kõrvale jätta kui aluseta varjupaiga taotlejad. (Klaauw 2010: 60)

Euroopa Liidu solidaarsusprintsipist ja sellest, et EL-i liikmesriigid peaksid pagulastele parema vastuvõtu tagamiseks varjupaigapoliitikas üksteist abistama, räägib järgmine alapeatükk.

Solidaarsus Euroopa Liidus

Euroopa Liit on aastatega liikunud majandusliku organisatsiooni tasemelt edasi sügavama poliitilise ja kultuurilise integreerituse suunas. Mida enam Euroopa Liidus poliitikaid ühtlustatakse, seda enam hakkab esile tõusma küsimus iga riigi omahuvide ja liikmesriikide vahelise solidaarsuse piirist.

Malcolm Ross (2010) on loonud Euroopa Liidu solidaarsuse mudeli, mis koosneb kolmest osast: loomine (*creation*), väljendus (*expression*) ja jätkusuutlikkus (*sustainability*), milles ühest tuleneb teine ja ükski ei saa teisteta eksisteerida.

1. Loomine. Euroopa Liidu moodustamise aluseks olid küll majanduskokkulepped, kuid need sõlmiti, et alal hoida teatavaid jagatud väärtusi, õigusi ja kohustusi. Kokku loovad need sidemed tugevama solidaarsuse kui vaid ainult ühisel seadusandlusel põhineva. Seadustes võiks solidaarsus olla

põhiprintsiip, mis rõhutab teisi väärtusi ja aitab prioriteete valida; (Ross 2010: 36)

2. väljendus. Solidaarsus on saanud osaks EL-i seadustikust. Solidaarsusest saab tulevikus printsiip, mis on võimeline muutma ka teisi põhiväärtusi ning institutsioone. Lisaks, kui solidaarsus on fundamentaalne väärtus, siis ei tohiks sellest ära pöörduda, kui pole just tungivat vajadust; (Ross 2010: 36)
3. jätkusuutlikkus. Solidaarsusele vastukaaluks tuuakse siin välja julgeolekustamine, mis praegusel ärevuse ajastul võib ebakindluse vähendamiseks solidaarsuse lämmatada. Esmane turvalisustunne võib muuta solidaarsuse saavutamise ka lihtsamaks, samas julgeolekustamine võib solidaarsust kasutada kui enda eesmärkide saavutamise vahendit (näiteks üleskutsed olla solidaarsed ja üksteist abistada terrorivastases sõjas). Solidaarsuse tugevuse proovikivi seisneb selles, kui palju ta suudab piiravaid julgeolekupoliitikaid muuta. (Ross 2010: 39)

Jérôme Vignon (2011: 2) on öelnud, et Euroopa Liidus on ka majanduslikult edukamad riigid, mis panustavad kollektiivsesse solidaarsusesse. See tuleneb asjaolust, et ühelt poolt lubab majanduslik areng panustada valdkondadesse, mis laiendavad vastastikkust kindlustust probleemide korral, teisalt saab suurenenud kindlustunde abil ka majandus paremini areneda ja kasvada.

Agnès Hurwitz (2009: 163-164) on rahvusvahelist solidaarsust arutades kirjutanud, et isegi kui solidaarsusprintsiip ei ole legaalselt siduv, on sellel ikkagi rahvusvahelises kaitses võtmeroll. Kriisiolukordades aitab see luua ennustatavust ja on seetõttu rahvusvahelises õiguses hakanud aina enam silma paistma. Koormajagamine pagulasõiguses on ülioluline alusnorm ja seetõttu peab sellel riikide ja organisatsioonide juures kindlasti kandepinda olema.

Paljud Euroopa Liidus vastu võetud õigusaktid ja rahvusvahelised lepingud toovad sisse mõiste „solidaarsus“, seda nii migratsiooni- ja varjupaigaküsimustes kui ka muudel aladel. Näiteks Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versiooni artikkel 67 paragrahv 2 sätestab:

„2. Liit tagab isikutele piirikontrolli puudumise sisepiiridel ning kujundab varjupaiga, sisserände ja välispiiril teostatava kontrolli valdkonnas liikmesriikidevahelisel

solidaarsusel põhineva ühise poliitika, mis on õiglane kolmandate riikide kodanike suhtes.“

2008. aastast pärinev Euroopa sisserände- ja varjupaigapakt läheb oma sõnastuses täpsemaks:

„Nende liikmesriikide jaoks, mis seisavad geograafilise või demograafilise situatsiooni tõttu silmitsi spetsiifilise ja ebaproportsionaalse survega riiklikule varjupaigasüsteemile, on solidaarsuse eesmärk edendada vabatahtlikkuse ja koordineerituse alusel paremat rahvusvahelise kaitse saajate ümberpaigutamist neist liikmesriikidest teistesse, samal ajal tagades, et varjupaigasüsteeme ei kuritarvitata.“ (autori tõlge)

Aastal 2012 võttis Euroopa Parlament Euroopa Komisjoni ettepanekul vastu resolutsiooni ELi-sisese tõhustatud solidaarsuse kohta varjupaigavaldkonnas (2012/2032(INI)). Selles öeldakse, et pagulaste ümberpaigutamises osalemine on solidaarsuse üks konkreetsemaid näiteid ja aitab kaasa EL-i varjupaigasüsteemi võrdsemaks muutmisele. Pagulaste ümberpaigutusprojekte peaks olema rohkem ja resolutsioonis avaldatatakse ka kahetsust, et nii vähesed liikmesriigid on senimaani olnud nõus pagulasi ümber paigutama. Samas rõhutatakse, et liikmesriikidele osutatav abi ei tähenda nende vastutusest vabastamist – liikmesriigid peavad aktiivselt tegelema vastuvõtutingimuste puudujääkide ja oma võimekuse parandamisega. Lisaks kutsutakse üles uurima võimalusi, et luua Euroopa Liidu ühtne ümberpaigutusmehhanism, mis põhineks liikmesriikide vastuvõtu- ja integratsioonisuutlikkust väljendavatel näitajatel.

Koormajagamise motiivid

Rääkides liikmesriikide vahelisest solidaarsusest ja pagulastega seonduva jagamisest, näitab sõnakasutus erinevate institutsioonide suhtumist. Valitsused näevad varjupaigapalujaid ning pagulasi kulukategooriana ning räägivad seetõttu koormajagamisest. Samas kodanikuorganisatsioonid keskenduvad pigem inimeste kaitsmise vajadusele ja eelistavad sõna „vastutusejagamine“. (European Parliament 2010: 26) Lisaks on Gregor Noll (2003: 238) arutlenud, et koormajagamise asemel peaks rääkima riskide jagamisest, kuna sõnal „koorem“ on negatiivne konnotatsioon. Riskide puhul pole kindel, et kõik neist ka realiseeruvad ning mõndasid eesmärke polegi võimalik ilma riskide võtmiseta teostada. Sõna „risk“ on piisavalt lai, et sellega saaks iseloomustada ka teisi tegutsejaid peale vastuvõtva riigi ja sellega vältida liiga riigikeskset nägemust pagulastemaatikast – näiteks ka varjupaigapalujad ja miks mitte

kohalikud omavalitsused võtavad riske, mida pole võimalik omavahel võrrelda, kuid sel viisil saab neid vaadelda ühe analüütilise raamistiku osadena.

Sobivuse loogika

Eiko R. Thielemann (2003: 254) on kasutanud Marchi ja Olseni (1998: 7-10) lähenemist ning jaganud koormajagamise motiivid kahte suuremasse gruppi. Esimene neist on sobivuse loogika (*logic of appropriateness*), kus käitumine tuleneb sotsiaalselt tunnustatud reeglitest ja normidest. Me käitume nii, nagu tahame, et ka teised seda teeksid. Solidaarsus on nõusolek järgida ühise otsusetegemise tagajärgi. Lisandub ka mure grupi teiste liikmete pärast, kui ei olda nõus saama kasu ilma teiste osaluseta. Vastutus võib jaguneda selle järgi, mida keegi on võimeline kandma või võtavad need riigid rohkem vastutust, kes soovivad endale tähtsaid väärtusi ülal hoida. (Thielemann 2003: 257-258). Euroopa Liidu koormajagamismeetodid panevad palju rõhku solidaarsusele ja õiglusele. Liikmesriikide seadustes on kirjas solidaarsus riigi erinevate piirkondade vahel. Niisiis on arvatud, et solidaarsus peaks olema ka üks ELi üldisi printsiipe. (Thielemann 2003: 263)

Oodatavate tagajärgede loogika

Teine koormajagamise motiivide kategooria põhineb majanduslikul käitumisel. Turul arvestatakse oma otsuste tagajärgedega ja tegutsetakse vastavalt oodatavatele tulemustele ning eeldatakse, et ka teised teevad samamoodi. Seda nimetatakse oodatavate tagajärgede loogikaks (*logic of expected consequences*). Tegutsejate käitumine on institutsioonidest sõltumatu. (Thielemann 2003: 255-256)

Kulude ja tulude hindamine avalikus sfääris on tihedalt seotud ka avaliku hüvise teooriaga.

Avalik hüvis eristub individuaalsetest hüvistest rea tunnuste poolest:

- 1) Avalike hüvistena pakutavad teenused on kõigi mõjupiirkonnas olevate tarbijate käsutuses;
- 2) avalik hüvis ei kaota tarbimisel korraga kogu oma väärtust;
- 3) avaliku hüvise kasutamise piirkulu on äärmiselt väike. (Eamets, Kaasa et al. 2005: 109)

Teisisõnu on avalikud hüvised konkurentsitud ja välistamatud. Avaliku hüvise teooriat on kasutatud paljude organisatsioonide koorma ja vastutuse analüüsimiseks, näiteks

kaitse vallas. Riikide ühine tegutsemine toob selliseid hüvesid, mida üksinda saavutada ei suudetaks. (Thielemann 2003: 255)

Avaliku hüvise teooria ütleb, et hüvise eest maksjat pole võimalik kindlaks teha ja seetõttu on osalejatel kasulikum oma tegelikke eesmärke ning eelistusi varjata ning loota, et teised maksavad tootmise kinni. Samas kui enamik osalejaid oma tõelist võimekust varjavad, toodetakse avalikku hüvist liiga vähe. (Eamets, Kaasa et al. 2005: 111) Nii kaitseküsimustes kui ka varjupaigapoliitikas saaks selle üle kanda nii, et kuna suurte riikide panus on nagunii suurem kui väikeste oma, siis loodavad viimased esimeste peal nõ jänest sõita. See efekt võib töötada ka üldise süsteemi kahjuks, kui väiksemad riigid arvavad, et suuremate panus määrab rohkem ja seetõttu võib oma kulutusi hoida võimalikult väikestena (Thielemann 2004: 5) Teisalt pole sellist käitumist täheldatud pagulasi puudutavate teemade käsitlemisel. Nii Alexander Betts (2003) kui Thielemann (2004) on analüüsinud riikide keskmist osalemist pagulasabis, seda nii pagulaste vastu võtmisel kui ka raha andmisel ja jõudnud järeldusele, et sellel pole tähelepanuväärseid seoseid riigi suurusega. See on viinud mõlemad arvamuseni, et riikidel peab lisaks avalike hüviste saamisele olema ka teatavaid erahüvesid, mis laienevad ainult neile. See teooria on saanud nimeks ühistoodete mudel (*joint-product model*). Koostöö tulemusena luuakse nii avalikke, kõigile liikmesriikidele kättesaadavaid kui ka ainult teatavale riigile kasulikke hüvesid. Mida rohkem on selliseid erahüvesid, seda rohkem on riigid motiveeritud osalema ja seda vähem esineb nn jänese sõitmist. [Sandler, Hartley 1999:34 (Betts 2003: 278)]

Ühistoodete mudelist rääkides on leitud, et panustamise tulemusena lisandub kõigile riikidele rahvusvahelist prestiiži. See on eriti oluline Euroopa Liidus poliitikate integreerumise tõttu, niisiis on võimalik oma prestiiži läbirääkimistel ära kasutada. (Betts 2003: 286) Analüüsides finantside jaotamise mustreid läbi ÜRO Pagulaste Ülemkomissari institutsiooni jõuti järeldusele, et üldiste kriisikollete abistamise järel on riigid suunanud toetusi kohtadesse, kus neil on erahuvid (või endised kolooniad). Näiteks on Prantsusmaa põhiliselt toetanud prantsuskeelse Aafrika riike. Arvatavasti saab Prantsusmaa just nendest kohtadest võrdlemisi palju varjupaigataotlusi, niisiis on võtnud eesmärgiks päritoluriikides olukorda selle võrra parandada, et vähendada pagulaste arvu sihtriigis. (Betts 2003: 288-292)

Kõige tähtsama ja samas ka kõige vastuolulisemana on välja pakutud kindlustuse motiivi. Sotsiaalteadustest paralleeli tuues on siin tegu klassikalise vangidilemmaga –

kaks isikut peavad otsustama, kas käituda isekalt või solidaarselt. Sellest sõltub lõpptulemus, kuid kumbki ei tea, mida teine teeb. Kõige kasulikum on koostöö, aga kumbki ei saa kindel olla, et ka teine pool koostööd teeb.¹ Pagulaste koormajagamises osalemine käesoleval ajal ning teiste abistamine annab teoorias riigile kindluse, et tulevikus tullakse ka talle vajadusel appi. Lisaks annavad koormajagamisskeemid tuge olukordades, kus riik üksinda kriisiga toime ei tuleks. Teisalt saab kriitikana väita, et tegelikkuses täielik garantii tulevase vastastikkuse abi osas puudub ja pagulaste probleem paljudes riikides (sealhulgas kuni viimase ajani väikeriikides) pole nii suur, et sellega üksi toime ei tuldaks. (Suhrke 1998: 401-402) Samuti saavad koormajagamiskokkulepetes osaleda vaid riigid, mis tunnetavad riske üksteisele sarnaselt (Thielemann 2003: 256) Tekib küsimus, miks mõnedes teistes valdkondades on koormajagamine toimunud paremini kui varjupaigapoliitikas.

Astri Suhrke (1998: 401-402) jaotab koormajagamise kaheks: põhjustega tegelemine ning tagajärgedega tegelemine ja leiab, et nii keskkonna kui ka kaitse puhul on üldiselt tegemist probleemi põhjustega töötamisega, näiteks CO2 emissiooni vähendamine. Arvatakse, et kui juba alguses teemaga ühiselt tegeleda, saab seda kontrolli all hoida ning nii ei pea hiljem tegelema enam tegevusetuse tõttu suureks paisunud probleemiga. Samas pagulaste puhul on tegu tagajärgedega ja varem tähelepanuta jäetud probleeme lähteriikides on juba väga raske kontrollida. Seetõttu ei soovi riigid osaleda ka koormajagamises, kuna puudub kontroll selle üle, palju põgeneb inimesi oma koduriikidest ja palju peab vastav riik neid vastu võtma. Teise maailmasõja järgset aega vaadates ütleb Suhrke (1998: 404), et siis võtsid lääne-eurooplased idast tulnud põgenikke vastu kahel põhjusel: esiteks võtsid nõ omaid vastu omasid, st. kõik olid ühelt mandrilt ja läbi elanud sama sõja. Samas praegu tundub, et sõjad on kaugel ja inimesed võõrad. Teiseks arvati, et see on vaid ühekordne aktsioon, kuna sõda oli läbi ja alustati Euroopa ülesehitamist. Tänapäevase ebakindla globaalse olukorra tõttu ei või kunagi teada, kus algab järgmine kriis ning millega see eskaleerub. Suhrke kommentaar tollase tööjõu vajaduse järgi on tänapäeval vastuoluline, kuna seosed majandusmigratsiooni, varjupaigaga seotud põgenemise ning illegaalse tööjõu vahel on muutunud väga keeruliseks. Niisiis on tänapäeval tekkinud omamoodi nõiaring: ebakindluse tõttu ei taheta lepingutes osaleda, samas Suhrke (1998: 402) arvates oleks just pikaajalised kokkulepped kindluse andjad.

¹ Esimesena pakkusid vangidilemma teooria välja 1965. aastal A. Rapoport ja Albert M. Chammah raamatus „Prisoner's Dilemma. A Study in Conflict and Cooperation“.

Kokkulepetest rääkides ei saa mööda ka küsimusest, kas need peaksid olema ühekordsed ja jäigad või oleks riikidel iga kriisi puhul võimalus läbirääkimisteks? Nolli (2003: 247-247) arvates on teine variant parem, kuna esimese puhul võidakse teha otsus, et riik ei osale ning hiljem pole seda võimalik muuta. Samas teise variandi korral võib juhtuda, et just kõige kriitilisemal hetkel läbirääkimiste käigus loobuvad riigid oma osalusest. Järgmine alapeatükk tulebki selle juurde, mida ja kuidas on Euroopa Liidus suudetud varjupaigataotlejate ning rahvusvahelise kaitse saanud isikute ja koormajagamise osas kokku leppida.

Koormajagamise kategooriad

Nolli (2003: 243) järgi saab koormate jagamisest rääkida kolmes kategoorias: poliitikate jagamine, raha jagamine ja inimeste jagamine.

Poliitikad

Euroopa Liidu Amsterdami lepinguga 1997. aastal viidi varjupaiga- ja rändeküsimused ELi kolmandast sambast esimesse, st. et otsuseid ei tehtud enam riikidevahelisel tasandil, vaid sellesse olid kaasatud ka ELi riikideüleised institutsioonid (IV jaotis). Lisaks mainis Amsterdami leping ka vabaduse, turvalisuse ja õigluse ala loomist (artikkel 1(5)). 1999. aastal Tampere kohtumisel rõhutas Euroopa Ülemkogu, et vaba liikumist Euroopa Liidus ei peaks kasutama vaid EL-i kodanikud, vaid ka kolmandatest riikidest pärit isikud. See omakorda viis vajaduseni hakata mõtlema EL-i ühtse rände- ja varjupaigapoliitika peale ning väliste piiride ühisele kaitsmisele, et tõkestada illegaalsete immigrantide EL-i sisenemist ja liikmesriikide vahel vaba liikumist. Tampere kohtumisel kinnitati vajadust luua Euroopa Ühine Varjupaigasüsteem. Esimene faas pidi olema aastatel 1999-2004, mil liikmesriigid pidid oma varjupaigasüsteemid vastavusse viima miinimumstandarditega. Teine faas kinnitati Haagi programmiga aastateks 2005-2010 ja see pidi looma ühtse varjupaigaprotsessi ja staatuse läbi terve Euroopa Liidu. Mõlemaid programme pikendati, kuna ei suudetud kokku leppida miinimumnõuetes. (Novak, Padjen 2009: 82-84) Ühtse varjupaigapoliitika raames on välja töötatud neli direktiivi, mis moodustavad süsteemi aluse:

1. Varjupaigataotlejate vastuvõtutingimuste direktiiv 2003/9/EÜ

2. Pagulaseks või täiendava kaitse saajaks kvalifitseerumise miinimumnõuete direktiiv 2004/83/EÜ
3. Varjupaigamenetluse direktiiv 2005/85/EÜ
4. Nõukogu Määrus 343/2003 menetluse läbiviimise eest vastutava liikmesriigi väljaselgitamiseks ehk nn Dublini regulatsioon.

Antud töö jaoks on olulisimad Dublini regulatsioon ning ka Massilise sissevoolu korral ajutise kaitse andmise direktiiv aastast 2001 (2001/55/EÜ). Dublini regulatsioon sätestab, et varjupaigataotluse menetlemise eest on vastutav liikmesriik, mille kaudu varjupaigataotleja Euroopa Liitu sisenes. Regulatsiooni eesmärk on vältida olukorda, kus ükski riik ei taha võtta vastutust, ning selle kaudu garanteerida taotluse menetlemine ja ka situatsiooni, kus isik küsib varjupaika mitmest riigist korraga, et vastuvõtu tõenäosust suurendada. Teisalt on Dublini regulatsiooni ka kritiseeritud. On leitud, et tihti põhjustatakse pagulastele lisakannatusi: ligipääs taotluse esitamisele on riigiti erinev, samuti erineb märgatavalt taotluste rahuldamise protsent. Dublin ei võta piisavalt arvesse peresidemeid ning tihti hoitakse varjupaigataotlejaid enne esimesse riiki üleviimist seadusega vastuolevalt kinnispidamisasutustes. (Lavrysen 2012: 240-242) Antud töö kontekstis on olulisim tõsiasi, et lisaks paneb regulatsioon suurema koormuse ELi välispiiril asetsevate liikmesriikide, senimaani eriti Vahemereäärsete maade peale ja töötab sellega tunduvalt vastu riikidevahelisele solidaarsusele ning koormajagamisele.

Massilise sissevoolu korral ajutise kaitse andmise direktiiv sätestab, et kui ühte liikmesriiki saabub korraga kriitiline hulk inimesi, nii et see liikmesriik ei saa nende isikutega hakkama, võib käivitada programmi, kus topeltnõusoleku korral (nii ajutise kaitse saaja kui ka siht-liikmesriigi poolne) paigutatakse ajutise kaitse saajad ümber teistesse liikmesriikidesse, et vähendada esimese liikmesriigi koormat. Otsuse võtab vastu nõukogu kvalifitseeritud häälteenamusega ja komisjoni ettepanekul, kes omakorda vaatab läbi ka liikmesriikide poolt tehtud taotlused. (artikkel 5)

Hoolimata olukorrast Euroopa Liidu Vahemereäärsetes maades ja mitmete raportite järgi varjupaigataotlejate inimõiguste rikkumisest pole Euroopa Liidus senimaani direktiivi jõustatud.

Raha

Teine viis koormaid võrdsemalt jagada on rahalisel teel. Euroopa Pagulasfond loodi 2000. aastal eesmärgiga toetada liikmesriike pagulaste sotsiaalset ja majanduslikku integreerumist lihtsustavate tegevuste korraldamisel. Esimese perioodi eelarve oli 216 miljonit eurot. (2000/596/EC) Hetkel käib Euroopa Pagulasfondi kolmas periood (2008-2013), mille eelarveks on määratud 628 miljonit eurot. Raha jagatakse alguses kõigile liikmesriikidele võrdselt, s.o 300 000 eurot, Euroopa Liiduga 2004. aastal liitunutele 500 000 eurot. Ülejäänud jaotatakse rahvusvahelise kaitse saanute ja varjupaigataotlejate numbri järgi liikmesmaades. (573/2007/EC) Euroopa Pagulasfondi kui solidaarsusmehhanismi on ka kritiseeritud. Esiteks ei ole Pagulasfond efektiivseks abimeetodiks piisavalt suur, eriti võrreldes summadega, mida liikmesriigid oma eelarvetest pagulaste peale kulutavad. Teiseks ei aita kõigile riikidele sama summa eraldamine leevendada koormate erinevust (olgugi, et see võis olla põhiline põhjus, miks riigid üldse sellise fondiga nõus olid). Kuigi ülejäänud raha jaotatakse proportsionaalselt, tekitab ka see solidaarsuse koha pealt vasturääkivusi. Nimelt toimub jaotamine riigis absoluutsetes numbrites viibivate põgenike alusel, niisiis ei võeta arvesse suhtelisi tegureid ega riikide erinevat võimekust. Absoluutse koorma poolest silma paistvad riigid on Pagulasfondist rohkem kasu saanud kui suhtelise koormaga riigid. (Thielemann 2005: 818-822)

Inimesed

Kolmandaks võimaluseks koormaid solidaarselt jagada on pagulasi suure surve all olevatest liikmesriikidest väiksema pagulaste hulgaga riikidesse ümber paigutada. Arvatakse, et ainult ümberpaigutusmehhanismid saaksid tunduvalt võrdsustada koormaid, mida eri liikmesriigid kannavad. Samas on oluline, et teise liikmesriiki elama asumine jääks pagulase jaoks vabatahtlikuks otsuseks. Kui pagulasi hakatakse ümber paigutama vastu nende tahtmist, tõusevad ka paljud varjupaigapoliitikaga seonduvad kulud. Ümberpaigutussüsteemide töötamiseks on vajalik, et EL-is ühtlustataks vastuvõttureeglid ja et liikmesriigid vastastikku tunnustaksid teistes liikmesriikides antud rahvusvahelist kaitset. (European Parliament 2010: 19-20) Pagulaste ümberpaigutusest tuleb täpsemalt juttu järgnevas peatükis.

II Pagulaste ümberpaigutamine

Malta olukord

Malta on saareriik Vahemeres, Itaaliale kuuluvast Sitsiiliast lõunas. Malta rahvaarv on umbes 411 277 inimest ja pindala 316 ruutkilomeetrit. Malta on üks vahelülidest Lõuna-Euroopa (ning sellega seoses ka Euroopa Liidu) ja Põhja-Aafrika vahel. Viimastel aastatel on järk-järgult kasvanud nende inimeste arv, kes nii Sahara-tagusest Aafrikast kui ka Põhja-Aafrikast põgenevad tagakiusamise eest Euroopasse. Paljude esimeseks peatuspunktiks saab oma asukoha tõttu Malta. Euroopa Liidus kehtib juba varasemalt mainitud Dublini regulatsioon, mille üks olulisemaid punkte sätestab, et isik peab varjupaika paluma sellest liikmesriigist, kuhu ta esimesena jõudis. Arvestades hetkeolukorda Aafrikas seab selline reegel lõunapoolsed liikmesriigid raskemasse olukorda ja paneb neile võrreldes teiste riikidega suurema koorma põgenike vastu võtmisel ning eluolu korraldamisel. Ajavahemikul 2002-2009 tõusis Malta varjupaigapalujate arv aasta aastalt, vaid 2010. aastal on märgatav taotluste järsk langus. (UN Refugee Agency 2011) Seda on seostatud Itaalia-Liibüa piirivalveleppe sõlmimisega 2009. aastal, mille käigus piiripatrullid saatsid kõik Aafrika poolt tulevad paadid ilma kontrollita Liibüasse tagasi ja mis mõjutas ka Maltasse jõudvate varjupaigataotlejate arvu. (Human Rights Watch 2009) Samas saabus 2011. aastal nn araabia kevade haripunkt, Liibüa valitseja Gaddafi kukutati ja seetõttu katkes leping Itaaliaga, hakkas ka Malta paadipõgenike arv jälle järsult tõusma. Teisalt ei ole võimalik täheldada suurenenud inimeste hulka araabia kevade riikidest, vaid 65 protsenti Maltale jõudnutest on pärit Somaaliast, teisel kohal on Eritrea 24 protsendiga. (UN Refugee Agency 2012)

Olgugi, et absoluutsete arvude suhtes jääb Malta varjupaigataotlejate hulk jätkuvalt maha teiste ja suuremate Euroopa Liidu riikide vastavatest numbritest, ei ole see Malta väikest pindala ja rahvastikku arvestades adekvaatne näitaja. Aastatel 2007-2012 oli Maltal 1000 elaniku kohta keskmiselt 21,7 varjupaigapalujat. Kõige suurema varjupaigataotlejate arvuga Euroopa Liidu riigis Prantsusmaal oli vastav arv vaid 3,7 ning Eestis hoopiski 0,2. (UNHCR 2012: 20) Eestis tõusis 2011. aastal varjupaigapalujate arv võrreldes 2010. aastaga 133 % (s.o 30-lt 70-le), Maltas oli sama ajaga tõus 1221 % (140-lt 1850-le). (UNHCR 2011: 20) Aastate 2011 ja 2012 võrdluses enam drastilist tõusu ei ilmne (UNHCR 2012: 20). 2010. aastal viidi läbi põhjalik

uuring, mis mõõtis Euroopa Liidu riikide pagulaste koormat ning püüdis vastata küsimusele, milline oleks parim viis seda vastutust liikmete vahel jagada. (European Parliament 2010) Tegelikult koormuse arvutamiseks võeti kasutusele erinevaid parameetreid, mis põhiliselt koosnesid erinevate kombinatsioonidena teguritest nagu riigi SKP per capita, rahvastiku ning pindala suurus (kusjuures viimaseid koos kasutades moodustasid need rahvastiku tiheduse näitaja) ja varjupaigataotlejate arv. Uuringut läbib muster, kus Malta koormus ületab selgelt oma võimekuse piire. Eesti ja samuti Läti asuvad pidevalt skaala teises otsas, st. kannavad proportsionaalselt väiksemat koormust kui oldaks võimalised. Oma väiksuse tõttu ei suuda Malta praeguse abi juures varjupaigataotlejate vajaduste rahuldamise ning õiguste tagamisega toime tulla ja on seetõttu palunud abi Euroopa Liidult (Pop 2011).

EUREMA kirjeldus

Euroopa Liidu projekt ümberpaigutamiseks Maltalt (EUREMA) aluspõhimõte on järgida Euroopa Liidu liikmete vahelist solidaarsusprintsipi ja aidata liikmesriike, kes on hädas järsult suurenenud varjupaigataotlejate ning pagulaste arvuga. EUREMA esimeses faasis osales kokku 10 riiki: Prantsusmaa, Saksamaa, Luksemburg, Ungari, Poola, Portugal, Rumeenia, Slovakkia, Sloveenia ja Ühendkuningriigid, jaotades kokku ümber 255 pagulast Maltalt. Üldjoontes koosnes programm viiest osast: võimalike kandidaadide esmane väljasõelumine ja protsessi ettevalmistus Maltal; ümberpaigutatavate pagulaste väljaajamine; ettevalmistav programm; vastuvõtt, majutus ja integratsioon; pilootprojektist saadud õppetundide käsiraamatu avaldamine. (Malta siseasjade ja siseturvalisuse ministeeriumi kodulehekülg)

1. Protsessi ettevalmistus Maltal

Pagulaste kohta, kes võiksid projektis osaleda, koguti kokku vajaminev info ning dokumendid ja koostati nende kohta toimikud. UNHCRi poolt pakuti kandidaatidele nõustamist. Kokku käis nõustamisel 709 isikut ja neist 482 jõudis liikmesriikide poolt läbi viidavata intervjuudeni. (Malta siseasjade ja siseturvalisuse ministeeriumi kodulehekülg)

2. Ümberpaigutatavate pagulaste väljaajamine

Osalevad liikmesriigid valisid ümberpaigutamiseks sobivad pagulased intervjuude või toimikute põhjal. Igal liikmesriigil oli võimalik tegutseda vastavalt oma kriteeriumitele, mida järgides pagulasi välja valiti. Siinkohal oli takistuseks, et riigid

lähтусid liiga palju oma eelistustest ja ei võtnud arvesse Malta tegelikku olukorda. See viis situatsioonini, kus osade riikide ootused ei vastanud reaalsusele ja seetõttu oli keerulisem leida riikidele sobivaid pagulasi. (European Asylum Support Office 2012: 9)

3. Ettevalmistav programm

Enne Maltalt lahkumist tegid pagulased läbi meditsiinilise kontrolli. Teiseks korraldati lahkujatele kultuurilise orientatsiooni seminar, mille eesmärgiks oli anda infot esimeste kuude kohta uues riigis, kujundada pagulastel realistlik nägemus eesootavast ning vastata põgenike lisaküsimustele. (Malta siseasjade ja siseturvalisuse ministeeriumi kodulehekülg)

4. Vastuvõtt, majutus ja integratsioon

EUREMA projekt rahastas sihtriikides ümberpaigutatavate integratsiooniprogramme ühe aasta. Nendes sisaldasid majutuskulude katmine, keeleõpe ja muu. (Malta siseasjade ja siseturvalisuse ministeeriumi kodulehekülg) Mõnede riikide osas olid ümber paigutatud pagulastel liiga suured ootused, mis viis sihtriiki jõudes suure pettumuseni. Siinkohal on oluline anda piisavalt infot sihtriigi kohta. (European Asylum Support Office 2012: 13)

5. Pilootprojektist saadud õppetundide käsiraamatu avaldamine

Projekti käigus ilmnesid ka mõned puudujäägid. Näiteks oli osade liikmesriikide puhul takistuseks siseriiklik seadustik, mis keelas rahvusvahelise kaitse all olevate isikute ümberpaigutamise. Teiseks ei antud pagulastele piisavalt informatsiooni uute liikmesriikide kohta, nii et kandidaaditel oli palju küsimusi ja kahtlusi mõnda uude liikmesriiki elamise asumise suhtes. Mõnel juhul ilmnes informatsioonipuudus alles sihtriiki jõudes, kui pagulased said aru, et neil on olnud liiga kõrged ootused. Kolmandaks oli mõnede riikide sõnul hoolimata kiirendatud protseduurist liiga palju bürokraatiat, mis aeglustas protsessi käiku. Lisaks oleks võinud projekti kestus olla pikem. Viimasena oleks vajalik olnud liikmesriikide poolt rohkem paindlikkust valikukriteeriumite osas, et suurendada ümberpaigutatavate hulka ja vähendada pettumust, mis kaasnes mitte valituks osutumisega. (European Asylum Support Office 2012: 15-16)

Leedu juhtum²

Alates 2009. aastast on Leedu varjupaigataotleste arvus märgata üsna suurt kasvu – kui 2009. aastal palus Leedult varjupaika 210 inimest, siis 2012. aastaks oli varjupaigataotleste hulk tõusnud juba 530-le. Leedus oli perioodil 2007-2012 1000 elaniku kohta keskmiselt 0,5 varjupaigataotlejat. (UNHCR 2012: 20) Leedu otsustas osaleda EUREMA teises voorus. Selle peamise põhjusena tõid Leedu Siseministeeriumi varjupaigapoliitika osakonna ametnikud välja Leedu parlamendi avaldatud resolutsiooni, kus avaldati soovi olla teiste Euroopa Liidu liikmesriikidega solidaarne ning panustada õiglasesse koormajagamisse. Leedu ja Malta vahel sõlmiti ka 2006. aastal sarnane kokkulepe. Leedu kriteeriumid pagulaste selekteerimisel olid järgmised: Eritrea päritolu (noorte lastega) pered, kes on nõus Leetu elama asumise ja kes räägivad vähemalt üht võõrkeelt (inglise või prantsuse). Kuna projekti pikaajaline eesmärk on tagada ümber asunute püsiv Leetu jäämine, siis otsustati ametnike sõnul perede kasuks just laste tulevasele ühiskonda integreerumisele mõeldes. Kindla lähteriigi nõue tulenes sellest, et Leedus oli olemas väike Eritrea kogukond, kellest arvati, et nad pakuvad ümberasunutele tuge uues kesskonnas.

Leedu Siseministeeriumi varjupaigapoliitika osakonna ametnikelt saadud info kohaselt näitas projekti alguses huvi Leetu elama asumise vastu 8 pagulast. Lõpuks paigutati ümber 4 inimest, teised kas taganesid ise esialgsest soovist või ei sobinud nad teatavate kriteeriumide tõttu. Veebruar 2013 seisuga oli veel üks isik, nimelt Leetu kolinu pereliige, kes ootas Maltalt üleviimist. Pagulaste ümberpaigutamiseks ei tehtud Leedu seadustes ühtegi muudatust, Leedu parlament võttis vaid vastu otsuse, mille alusel oli võimalik projektis osaleda. Kohale jõudes kehtisid põgenikele samad õigused ja kohustused, mis kõigile Leedus rahvusvahelise kaitse saanud isikutele.

Kuigi Leedu ühiskonnas on pagulased üldiselt üsna tundlik teema, siis EUREMA projektis osalemine ei tekitanud eriti avalikku diskussiooni. Ka meedias ei arutatud teemat peale mõne artikli avaldamise. Kuigi Leedus on Aafrika kogukond väike, siis Leedu Siseministeeriumi varjupaigapoliitika osakonna ametnike hinnangul on eelmises, 2006. aastal läbi viidud ümberpaigutusprogrammis osalenud eritrealased üsna edukalt Leedu ühiskonda integreerunud – räägivad leedu keelt ja peavad oma ärisid. (Siinkohal

² Selle alapeatüki kokku panemisel osutatud abi eest tänan Leedu Siseministeeriumi migratsiooni ameti varjupaigapoliitika osakonna ametnikke. Kui pole märgitud teisiti, pärineb alapeatükis esitatud info nende ametnikega peetud kirjavahetusest.

tekib vastuolu ametnike hinnangu ja ümberpaigutamise kohta tehtud rahvusvahelise raporti väidete (European Commission 2010: 16) vahel. Nimelt öeldakse viimases, et Leedu hindab 2006. aastal ellu viidud projekti hoopis kulukaks ja ebaefektiivseks, seda eelkõige ebapiisava info tõttu, mida pagulased enne otsuse langetamist said. Ümberasunutel on olnud probleeme integreerumisega ning nad sooviksid kolida mõnda teise liikmesriiki, kus eksisteerib ka nende kogukond. Raport pärineb 2010. aastast, seega võib olukord olla muutunud)

III Eesti võimekus osaleda pagulaste ümberpaigutamises

Eesti varjupaigapoliitika arengud

Eesti liitus Genfi pagulasseisundi konventsiooniga 1997. aastal ja sealt sai alguse Eesti varjupaigapoliitika areng. Samal aastal võeti vastu pagulaste seadus, mis pani paika varjupaigataotleja mõiste ja sätestas vastuvõttureeglid ja taotluste menetlemise korra. See kehtis kuni 2006. aastani, kui võeti vastu uus välismaalasele rahvusvahelise kaitse andmise seadus. (Kallas 2011)

Enamasti ei ole Eesti varjupaigataotlejatele sihtriik, vaid transiitriik Skandinaaviasse. 1997. aastal palus Eestilt varjupaika 1 inimene, kahel järgneval aastal toimus hüppeline tõus – 23 ja 21 varjupaigataotlust, kuid 2000. aastaks langes see number 3 peale. 2001-2008 esitati Eestis 7-14 varjupaigataotlust aastas, kuid 2009. aastal juba 36 ning 2010. aastal 30. Kui Eesti liitus 2010. aastal Schengeni viisaruumiga, tõusis Eestis ka varjupaigapalujate arv – 2011. aastal anti sisse kaks korda rohkem taotlusi kui eelmisel kahel ehk 67 taotlust. 2012. aastal palusid varjupaika 77 inimest ning viimased andmed näitavad, et 2013. aasta I kvartalis oli Eestilt varjupaiga taotlejate arv juba 24. Aastatel 1997-2013 on kõige rohkem varjupaigapalujaid olnud Gruusiast – 55 inimest. Teisel kohal on Venemaa 47 isikuga ja kolmandal Afganistan 36 inimesega. Järgnevad Iraak, Türgi ja Vietnam. 360-st varjupaigataotlusest lükati 1997-2013 I kvartal tagasi 170 ehk peaaegu pooled, varjupaiga andmisest keelduti 58 juhul ja varjupaiga said 40 inimest. Täiendav kaitse anti 27-le isikule. (Politsei- ja Piirivalveamet 2013)

Siiski on Eesti oma varjupaigastatistika poolest Euroopa Liidus viimasel kohal. (Eurostat 2013) Euroopa Liidu ühiste varjupaigapoliitikate suhtes on Eesti ametlikult pigem konservatiivsel seisukohal ja täidab Euroopa Liidu varjupaigadirektiividest vaid miinimumi. Eesti ei osale pagulaste ümberpaigutamisprojektides ega paku ka rahvusvahelist kaitset humaansetel põhjustel. (Kallas 2011) Töö empiiriline osa käsitleb Eesti poliitikute ja ametnike suhtumist Euroopa Liidu solidaarsusesse, pagulastega seotud koorma jagamisse ja Eesti olukorda seoses pagulaste vastuvõtmise ning integreerimisega ühiskonda.

Intervjuude tulemused

2009. aastal avaldas Riigikantselei dokumendi „Eesti seisukohad Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomise suhtes“. Selle dokumendi olulisemate punktidenä on välja toodud, et Eesti põhimõtteliselt toetab Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomist, kuid lisab, et liikmesriikide osalus selles programmis peaks jääma vabatahtlikuks ja hetkel Eesti ei planeeri pagulaste vastuvõtmist. Eesti seisukoht on ka, et programmi paindlikkuse huvides peaks Euroopa Liit igal aastal kehtestama prioriteedid, millele eelnevatel läbirääkimistel oleks kõigil liikmesriikidel võimalik aktiivselt osaleda. Selle dokumendiga välistati ka EUREMA projektis osalemine. Küsides intervjuueeritavate käest, mis nende arvates võisid olla põhjusteks Eesti mitteosaluse taga, tulid välja maailmavaatelised erinevused. Ühelt poolt öeldi, et Eestis lihtsalt ei taheta pagulaste teemaga tegeleda ja mainiti ka Eesti valitsuse maailmapilti, kus

/---/individualismil põhinev ja edumudelit propageeriv valitsus saab käitudaagi selliselt, mille puhul ta ei jaga kaasvastutust ega ole solidaarne Euroopa Liiduga ühtselt /---/ (intervjuueeritav 1).

Teisalt öeldi, et selline otsus tehti, kuna Eesti ei ole valmis suuremal hulgal pagulasi vastu võtma ning neid ka edukalt ühiskonda integreerima ja mööndi, et kui Eesti oleks tahtnud projektis osaleda, siis oleks sellele pidanud hakkama juba varem mõtlema. (intervjuueeritav 4) Samuti osutati tõsiasjale, et Eesti valitsus on ka varem võtnud pagulaste osas sarnaseid seisukohti, kuid seda pagulaste ümberasustamise ja mitte ümberpaigutamise osas. Juba 2007. aastal öeldi, et liikmesriikide osalus ümberasustamisprogrammides peaks olema vabatahtlik ning 2008 korrati seda seisukohta üle. (intervjuueeritav 4)

Kui küsiti tingimuste kohta, mis peaks muutuma, et Eesti kaaluks osalemist tulevastes EUREMAle sarnastes projektides, mainiti nii siseriiklikku kui ka rahvusvahelist olukorda. Ühise süsteemi osas oli nii poolt- kui vastuargumente. Välispoliitiliselt on oluline vaadata situatsiooni praegustes kriisikolletes, Süüria hetkeolukorda toodi välja ilmeka näitena vajadusest tervet ELi hõlmava varjupaigapoliitika järele. Need küsimused kusagile ei kao ja mingi hetk peab Eesti osalema süsteemi välja töötamises ning hiljem neid kohustusi ka täitma. (intervjuueeritav 5). Lisaks peab Eesti mõtlema tulevikus olukorrale, kus Eesti piiridele tuleb suur põgenikevoog ning sellisel juhul ju

Eesti sooviks teiste liikmesriikide abi. (intervjueeritav 3) Samas öeldi, et ühtset varjupaigasüsteemi Euroopa Liidus ei saa luua enne, kui pole kõigis liikmesriikides ühtlustatud vastuvõtureegleid. Praegu on ühtedel riikidel liberaalsemad vastuvõtutingimused ning teistel konservatiivsemad ja seetõttu ei ole ka viimased nõus vastutust kandma, kui liberaalsemate riikide territooriumile tuleb suurel hulgal varjupaigataotlejaid. (intervjueeritav 4) Tulevikuprojektides osalemise siseriiklike tingimustena nähti poliitiliste jõudude vahetumist valitsuses, suuremat arutelu nende teemade kohta ühiskonnas tervikuna ja ka eestlaste suhtumise muutust. Osutati ka dokumendile „Eesti turvalisuspoliitika põhisuunad aastani 2015“,

/---/ mis näeb tegelikult ette seda, et Eesti jätkab konservatiivset migratsioonipoliitikat ja see on täpsemalt kodakondsus- ja migratsioonipoliitikat, aga kuna varjupaigapoliitika on üks immigratsioonipoliitika osa, siis ilmselgelt see laieneb ka niiöelda varjupaigapoliitikale/---/ (intervjueeritav 2)

Eestlaste suhtumise kohta tuleb täpsemalt juttu allpool.

Esimeses peatükis mainiti teooriat, et riigid ei taha osaleda koormajagamismehhanismides, kuna loodetakse, et nende oma riigis sellist olukorda kunagi ei teki. Selle teooria Eestiga suhestamise kohta andsid intervjueeritavad erinevaid kommentaare. Ühest küljest arvati, et selline väide võib Eesti kohta pidada paika küll ja iseloomustati sellist suhtumist kui lühinägelikku. Esimese põhjusena toodi välja meie lähinaabrid – kui inimõiguste olukord Venemaal peaks tunduvat ja järsult halvenema, siis on arvatavasti just Eesti piiride taga palju põgenikke Venemaalt, kellega on Eestil kohustus tegeleda. (intervjueeritav 3). Teiseks mainiti kliima soojenemist kui vääramatut jõudu, mis tulevikus toob kindlasti kaasa suured rändevood. Näitena toodi Bangladesh ja üldse Aasia, kus juba praegu on kliima üsna ettearvamatu ja näiteks kolmekümne aasta pärast peaks Euroopa Liit ning sealhulgas ka Eesti olema valmis abi suurendamiseks, kusjuures ei saa enam loota sellele, et küll suuremad liikmesriigid probleemiga tegelevad. Eesti peaks hakkama mõistma, et globaalsed nähtused ei lähe meist mööda. (intervjueeritav 1)

Osa intervjueeritavaid aga ei olnud eelpool toodud väitega nõus. Arvati, et Eesti puhul mängib rolli pigem ajalugu, kus 50 aasta jooksul jääd oma maal peaaegu et vähemusse ja nüüd kardetakse selle kordumist. Lisati, et see kogemus on kindlasti koht, kust Euroopa Liit saaks Eestilt ja Lätilt õppida. (intervjueeritav 5) Teisena öeldi, et see väide

kehtis hoopis lääneriikide kohta Dublini konventsiooni loomise ajal. Lääneriigid lootsid, et varjupaigataotlejad jäävad Ida-Euroopasse püsima, aga tegelikkuses muutusid Ida-Euroopa pagulasvood üsna väikeseks ja hoopis Lõuna-Euroopa koormus suurenes märgatavalt. Eestis võivad sellised motiivid olla mõnel ametnikul, kuid riiklik poliitika see pigem pole:

/---/ kas need motiivid on nüüd tingitud sellest, et üks või teine ametnik peab ühte või teist lähenemist tülikaks või on asi selles, et on töötatud välja strateegia, et Eesti parem hoiab nendest teemadest eemale? Üks võib olla teisest tingitud, kahtlemata. Aga otseselt nüüd väita, et Eesti püüab sellest probleemist iga hinna eest eemal olla, ma arvan, et see nüüd ka päris tõsi ei ole /---/ (intervjueeritav 4)

Viimasena arvati, et koormajagamises mitte osalemise põhjus ei pruugi olla liikmesriikides, vaid ka pagulastes – näiteks osad liikmesriigid, kes EUREMA projektis soovisid osaleda, ei saanud lõpuks kedagi ümber paigutada ja siin võis olla üks aspekt, et ükski pagulane ei soovinud nendesse riikidesse ümber kolida, vaid eelistasid rohkem hüvesid pakkuvat Lääne-Euroopat. Seetõttu ei saa ka öelda, et asi oleks liikmesriikide huvipuuduses. (intervjueeritav 2)

Rääkides Malta praegusest olukorrast ja selle lahendamise, olid kõik intervjueeritavad nõus, et Euroopa Liit peaks Malta suhtes solidaarsust üles näitama, kuid kuidas seda täpsemalt teha ja mida ette võtta pagulastega, kes Maltal juba on, ei osatud eriti hästi öelda. See tuleneb asjaolust, et pagulaspoliitika ei ole Euroopa Liidu sees ühtne nagu näiteks põllumajanduspoliitika, liikmesriigid näevad selles osas EL-i pigem kui riikide liitu ja on üldiselt tõrksad ühtse pagulaspoliitika välja töötamise suhtes. (intervjueeritav 1) Sellist arvamust esines mitmel korral:

/---/ osad liikmesriigid on jälle olnud sellele (ühise vastuvõtusüsteemi välja töötamisele – autori märkus) vastu ja see on nagu nokk kinni saba lahti mõnes mõttes. Et Euroopa Komisjon ei ei saa tihtipeale sealt mandaati ja samas ongi palju sellest tingitud, et osa riike soovib liberaliseerida ja osad soovivad tegelikult hoida karmimat joont /---/ (intervjueeritav 4)

Sama intervjueeritav arvas, et kuni ühtset mehhanismi pole välja töötatud, ei saa Euroopa Liit Maltat abistada teisiti kui aidata viimasel oma territooriumil teenuseid pakkuda – vastavad majutus- ja toitlustusvõimalused luua ning nii palju, kui on Euroopa Liidu võimuses, tagada pagulastele tööhõive. Samas kajas ka vastupidine suhtumine, et

Euroopa Liit peaks aitama Maltat just pagulaste ümberpaigutamise kaudu, kuna teisiti pole võimalik vajalikke teenuseid pakkuda ja see on ainus viis, kuidas ära hoida ühiskonnas ksenofoobsete meeleolude tekkimist. Siinkohal võiks ka teataval määral aidata ÜRO Pagulaste Ülemkomissari, kuid eelkõige peaks Euroopa Liit ikkagi ise hakkama saama. (intervjueeritav 3)

Rohkem arvamusi tekitasid Maltale sarnaste olukordade vältimise meetmed tulevikus: mainiti FRONTEXi³ olulist rolli Euroopa Liidu välispiiride patrullimisel ja vajadust luua EL-i paindlik finantsmehhanism, et suunata raha kiiresti ja efektiivselt erilise rändesurve all olevatesse riikidesse. Samuti peaks EASO ehk Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiamet olema tugevamal positsioonil liikmesriikide poliitikate koordineerimisel, näiteks organiseerima tehnilise abi andmist ning liikmesriikide suutlikkuse ja omavahelise koostöö parandamist. (intervjueeritav 2) Lisaks peaks tegelema liikmesriikide ühiskondade psühholoogilise vastuvõtuvõime suurendamisega, selleks et vähendada ksenofoobsete ja rassistlike meeleolude tekkimise ohtu. (intervjueeritav 4) Viimasena mainiti, et vaieldamatult kõige efektiivsem, kuid ka kõige aja- ja rahakulukam ettevõtmine oleks tegeleda pagulasvoogude tekkeprobleemidega ehk panustada arenguabikoostöösse näiteks Põhja-Aafrika riikidega. (intervjueeritav 3)

Intervjueeritavatele esitati väide, et Eesti on nõus rahvusvahelistesse kriisidesse panustama pigem finantsvahenditega kui et pagulasi Eestisse vastu võtma või ümber paigutama, ja paluti sellise poliitika head ning halvad küljed välja tuua. Üldiselt oldi nõus, et Eesti sellise suhtumise on kujundanud, kuid erinevad intervjueeritavad tõid selle kohta välja ka erinevaid aspekte. Plussidena toodi välja, et selline suhtumine on erakorralisi asjaolusid arvestamata üsna ratsionaalne:

/---/ See on natuke umbes see, mis on talupojatarkus, mis ütleb, et iga vald hoolitsegu oma santide eest ise. /---/ Ratsionaalne iva, et mis see pluss on, on see, et tõtt-öelda eritrealane tunneb eritrealast nagu kõige paremini./---/ (intervjueeritav 1)

Niisiis on lihtsam oma grupi sees probleeme lahendada, samas kui tekivad erinevate kogukondade vahel konfliktid ja kedagi hakatakse taga kiusama, siis sellistes olukordades selline talupojatarkus ei toimi. (intervjueeritav 1) Öeldi ka, et Eesti panustab hetkel seal, kus tal on kõige suurem võimekus ja see on just finants- ning

³ FRONTEX (European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union) on Euroopa Liidu välispiirivalve agentuur

tehniline abi, näiteks FRONTEXi operatsioonid. Siiski ei tähenda see, et Eesti osaluse tulevastes taolistes programmides või kriisiolukorras liikmesriikidele appimineku peaks välistama ja seetõttu peaks Eesti tõstma oma suutlikkust pagulasi vastu võtta, mida ka erinevate projektide raames tehakse. (intervjueeritav 2) Negatiivne on see, et kui lähtuda ainult rahalise abi andmisest, siis võib tekkida arvamus, et integratsiooni küsimustega ei peagi tegelema. Aga üks hetk võime leida end fakti ees, et meil on ootamatus olukorras kõik ette valmistamata. Sama isik lisas finantsabile keskendumise positiivse poolena, et paljud pagulased tõenäoliselt ei tahagi Eestisse tulla. Nad on varjupaika palunud seal riigis, kus nad on soovinud seda teha, saavad hakata oma uude koju sisse elama ning poleks sugugi õnnelikud, kui saaksid teada, et Saksamaa või Rootsi asemel peavad nad hoopis Eestisse tulema. (intervjueeritav 4) Viimasena ei leitud rahalise abi ja pagulaste ümberpaigutamise vahel Eesti puhul üldse seost. Arvati, et Eesti valik arenguabi andmisel on pigem need riigid, kus on võimalik samal ajal edendada ka oma inimeste ja ettevõtete huve. See protsent, mis SKT-st läheb arenguabisse, on võrdlemisi väike ja ei mõjuta üheski riigis ei poliitilist ega sotsiaal-majanduslikku olukorda ja pole seetõttu ka seotud pagulasvoogude vähendamisega. (intervjueeritav 3)

Pagulasi nähakse ühiskonnale eelkõige koormana, seda näitab isegi sõna koormajagamine. Siiski võib see koorem olla lühiajaline. Küsimusele pagulaste vastu võtmise pikaajaliste kasude kohta osutati mitmetele positiivsetele külgedele. Rahvusvahelises plaanis näitaks eelkõige ümberasustamis või –paigutamise programmides osalemine Eesti head tahet teiste liikmesriikide suhtes ja võimaldaks tõestada, et me tõepoolest osaleme koorma jagamises. (intervjueeritav 2)

Mitmed nõustuvad, et ka Eesti siseselt võiks pagulased ühiskonda edendada. Majandusliku külje pealt rõhuti kõigepealt sellele, et rangelt peab lahus hoidma tööhõivepoliitika ja varjupaigapoliitika. Pagulaspoliitika liberaliseerimine lootuses saada juurde kvalifitseeritud tööjõudu on illusioon ja tegelikkuses tõenäoliselt ei toimi. Kui tavaliselt on riik huvitatud välismaa spetsialistidest ja haritlastest, siis varjupaigataotlejate puhul sellist eristust teha ei saa – riik peab varjupaika andma neile, kellel seda vaja on ja mitte lihtsalt neile, keda soovitakse tänu nende kvalifikatsioonile riiki elama. See on midagi, millega riik peab leppima ja see võib olla ka põhjus, miks pagulasi nähakse koormana. Teisalt nõustuti, et need spetsialistid, kes varjupaigasaaajana Eestisse elama asuvad, panustavad kindlasti positiivselt oma elukeskkonda, kui ei teki just olukorda, et riigis pole võimalust seda kvalifikatsiooni ära

kasutada, näiteks tuumatehnoloogid Eestis. (intervjueeritav 4) Peale selle mainiti teiste riikide kogemust, et enamasti põgenevad kaugele just ühiskonna aktiivsed liikmed, eriti kui on tegu poliitiliste vabaduste tõttu oma kodust lahkunud inimestega. Arvati, et kui on välja töötatud head integratsioonisüsteemid, siis need haritud inimesed annaksid kindlasti Eestile juurde vajalikku kompetentsi. Sama intervjueeritav mõõnis, et koos spetsialistidega otsivad varjupaika ka vähem haritud inimesed, kuid kuna Eestis rahvaarv väheneb ja elukohtade puudust ei ole, siis hea lõimumise korral ei näe ta selles probleemi, et ka need vähemharitud inimesed siin elavad ning Eesti ühiskonda panustavad. (intervjueeritav 3)

Lisaks majanduslikule mõõtmele toodi pikaajalise kasuna välja ka positiivne muutus ühiskonna mentaliteedis ja suhtumises elu põhiväärtustesse. Teistelt kultuuridelt on alati midagi õppida ja see peaks olema vastastikune:

/---/ kui mustanahaline mees või araabia päritolu noor neiu või poiss tantsivad kaerajaani, on see ka ju päris tore. Aga samal ajal ta võib kas õpetada naeratamist, mõistmist, või ka seda, et õnn ei käi alati ilmtingimata kaasas kindla rahasummaga. /---/ Eesti materiaalsesse, pragmaatilisse maailma kuluks aeg-ajalt ära natuke rohkem signaale, et sa ei saa õnne päriselt osta. /---/ (intervjueeritav 1)

2010. aastal viidi Saar Polli poolt Siseministeeriumi tellimusel läbi uuring „Eesti elanike teadlikkus ja hoiakud pagulasküsimustes“. Uuringust selgus, et eestlaste suhtumine pagulastesse on pigem negatiivne ja tõrjuv. 68 protsenti vastanutest on vastu sellele, et Eesti solidaarsusest asustaks teistest Euroopa Liidu liikmesriikidest rahvusvahelise kaitse saanud pagulasi ümber. (Siseministeerium 2010: 3)

Intervjueeritavate käest küsiti, mis võib põhjustada eestlaste seas negatiivset suhtumist pagulastesse ja kuidas saaks sellist suhtumist muuta. Põhjustena toodi välja näiteks Eesti ühiskonna suletuse, millel on sügavad ajaloolised põhjused – okupatsioonid, küüditamised, kommunistlik terror ja omamaiste kollaborantide tegevus annab tänapäevalgi tunda (intervjueeritav 5). Samas oldi veendunud, et peab leidma viisi, kuidas sellise olukorraga positiivselt edasi minna (intervjueeritav 3). Teise põhjusena mainiti ka majanduskriisi, mis on tekitanud inimestes hirmu oma tuleviku ees ja vastumeelsust uute tulijate suhtes – endalgi vähe ja peab veel uusi, võõraid suid toitma. Majanduskriis on pannud inimesed terves Euroopas teataval määral kapselduma ja radikaliseeruma, nii et viimastel valimistel näidati paljudes Euroopa riikides oma

poolehoidu rahvuslikult meelestatud parteide suhtes. Kui aga Eesti jõuab kõrgema heaolu tasemeni, siis võib ka see aidata vaateid muuta, sest kui inimesel on endal kodus hea olla, saab ta hakata vaatama ka mujal maailmas toimuva poole (intervjueeritav 1)

Intervjuus arvati, et inimeste suhtumine saab alguse kodust ja koolist. Lisaks saab tänapäeva ühiskonnas meedia palju eeltööd ära teha. Niikaua kuni meedias ükskõik millist teemat demoniseeritakse, ei taha sellest keegi rääkida ning seda välditakse. Aga kui hakataks rahulikult arutlema, kuidas võiksid pagulased meie ühiskonnale kasu tuua ja ühiskonda rikastada, siis tekiks kindlasti uusi mõtteid ja arvamusi, mis viiksid ka suhtumise muutuseni. Tõuke laiemaks aruteluks annavad tavaliselt konkreetset sündmused, näiteks veebruaris 2013 Eestisse jõudnud vietnamlaste juhtum ja niisamuti Afganistani tõlgile varjupaiga andmise küsimus tekitasid ühiskonnas palju vastakaid arvamusi, kuid teema oli vähemalt avalikkuse huviorbiidis ning selle üle diskuteeriti. (intervjueeritav 1) Ka uuringust tuli välja, et enamik inimesi saavad infot pagulaste kohta peamiselt meedia vahendusel (Siseministeerium 2010: 3).

Kõik küsitletud olid nõus, et parim viis suhtumist muuta on läbi teavitustöö. Uuring näitas, et eestlaste teadlikkus pagulastega seonduva kohta on üsna madal. Pigem suhtutakse nii sisserändesse kui varjupaigataotlejate vastuvõttu negatiivselt – kardetakse, et see koormab Eesti sotsiaalsüsteemi ja suurendab tööpuudust ning konfliktiohtu. Tihti ei eristata pagulaste rännet üldisest migratsioonist – mõlemal juhul nähakse vastuvõtvale ühiskonnale sarnaseid mõjusid. (Siseministeerium 2010: 3-4) See tulemus kattub ühe küsitletu arvamusega, et teavitustöö oluline osa on selgitada eestlastele pagulase ja majandusmigrandi vahet – pagulane pole riigis võõrtööjõu eesmärgil, vaid kuna ta vajab kaitset tagakiusu eest. Niisiis ei saa öelda, et eestlased oleksid teiste rahvustega võrreldes oma olemuse poolest ksenofoobsemad, vaid asi on selles, et mujal riikides on lihtsalt teavitustöö olnud palju pikaajalisem (intervjueeritav 4).

Eestlaste võõristava suhtumise põhjusena nimetati ka kontaktide vähesust erinevatest kultuuridest inimestega:

/---/ siin kas nähakse kuskilt telekast mingisuguseid pilte ja arvatakse, et oi-oi, niimoodi ei saa elada või käiakse korra Helsingis ja räägitakse, et kui õudne seal on, et valge Helsingi on muutumas värviliseks. Ma arvan, et teavitustegevus on siin kindlasti üks asi,

aga realselt kontaktid teistsuguste inimestega reeglina toovad kindlasti ka positiivseid emotsioone. /---/ (intervjueeritav 3)

Ka uuringust selgus, et vaid alla kümnendikul vastanutest on olnud otseseid kokkupuuteid Eestis elavate pagulastega. (Siseministeerium 2010: 3)

Eestlaste suhtumise kohta tehtud uuring näitas, et eestlaste endi valmidus aidata pagulastel ühiskonda integreeruda on aga madal – üle poole küsitletutest kas poleks nõus osalema või nad ei tea, mida nad oleksid valmis efektiivsema integratsiooni saavutamiseks tegema. (Siseministeerium 2010: 4) Ka antud töö raames tehtud intervjuu käigus öeldi, et Eestis on lõimumine jäänud vaid ühepoolseks – palju projekte on loodud küll parandamaks välismaalaste integreerumist Eesti ühiskonda, kuid nõ põliselanike seas tolerantsi tõstmisele ja teiste kultuuride austamisele suunatud tegevusi on olnud vähe. (intervjueeritav 3) Peale rahva hulgas teadlikkuse tõstmise peaks organiseerima koolitusi ka ametnike jaoks. Ksenofoobset suhtumist võib leida nii sotsiaaltöötajate, politseinike kui ka kaitseväge seas. Inimestel, kes peaksid pagulasi tegelikult aitama, on ka endil probleemidest ebapiisav ülevaade. (intervjueeritav 3, 4) Lisaks peaks politsei tõsisemalt tegelema diskrimineerimisjuhtumitega, mis saadaks ühiskonnale selge signaali, et selline käitumine ei ole aktsepteeritav. (intervjueeritav 3)

Kindlasti aga ei saa väita, et Eesti riik poleks tegelenud avaliku suhtumise tolerantsemaks muutmisega. Toodi välja mitmeid kampaaniaid, mida erinevad organisatsioonid on korraldanud. Alates 2004. aastast on võimalik olnud kasutada Euroopa Pagulasfondi rahastust ning selle abiga on loodud mitmeid erinevaid projekte. Näiteks 2010. aastal Rahvusvahelise Migratsiooniorganisatsiooni (IOM) poolt läbi viidud ja 2011. aastal Eesti Inimõiguste Keskuse poolt loodud kampaaniatel oli üsna sarnane eesmärk – püüti tõsta avalikkuse teadlikkust migratsiooni- ja varjupaigategemadest, kes üldse on varjupaigataotleja, mis teda eristab täiendava ja ajutise kaitse saajast. 2013. aastal Eesti Inimõiguste Keskuse poolt läbi viidud projekt on aga laiapõhjalisem, näiteks on üliõpilastele loengukursusi korraldatud, ajakirjanikke koolitatud, postkaarte laiali saadetud ning ajalehes Postimees varjupaigategemalisi väitlusi korraldatud. Intervjuu tegemise ajal nimetati ka plaani lisaleht välja anda. (intervjueeritav 2)

Küsitletute arvates aitaks tolerantsi tõstmisele kaasa igapäevaelu positiivsete näidete esile toomine:

/---/ Praktiliselt saab suhtumist muuta ainult praktilises tegevuses igapäevaselt. Samas olen teadlik ka väga ilusatest ja suuremeelsetest inimlikest tegudest, mida eestlased individuaalselt on ette võtnud mitmest maailmanurgast pärit laste ja täiskasvanute kohandamiseks meie ühiskonda. Just viimaste parem esiletoomine õnnestunud näidetena võib ka suhtumist muuta./---/ (intervjueeritav 5)

Lõpuks oldi siiski optimistlikud, et ühiskonna suhtumine pagulastesse läheb ajapikku kindlasti positiivsemaks, kuid rõhutati, et riik ei tohi siiski jääda seda tegevusetult ootama. Iseenesliku pöörde tolerantsuse suurenemisele toob ühelt poolt kaasa põlvkondade vahetus – vanem generatsioon on paratamatult uutele ja võõrastele teemadele suletum, kuid nooremad on rohkem reisinud ja seetõttu avatumad teistest kultuuridest inimeste suhtes. (intervjueeritav 3) Teiselt poolt võib muutusi märgata ka keeles. Osutati huvitavale asjaolule, et paarkümmend aastat tagasi nimetasid enamus majutusasutusi end võõrastemajaks, kuid nüüd on hakatud rohkem kasutama sõna „külalistemaja“:

/---/ Ja võõrastemaja jutustab sellest, et sa umbusaldad kedagi, kes pole sina või sinu kogukond. Külalistemaja on neutraalne või pigemini positiivne, see on soovitud inimene. Ja väga viimasel ajal, ütleme võibolla selle aastatuhande algusest on rohkem pööre külalistemaja suunas ja keel selles küsimuses on üks indikaatoreid, mis inimeste hulgas on rohkem levinud./---/ (intervjueeritav 1)

2011. aastal viidi Balti Uuringute Instituudi poolt läbi uuring „Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda“. See uuring tõi välja mõningad kitsaskohad pagulaste lõimimisel Eesti ühiskonda ning nende probleemide kohta küsiti arvamust ka intervjueeritavatelt.

Eduka integratsiooni kõige olulisemate aspektidena toodi välja keeleõpet, elukoha leidmist, tööturukoolitusi töö leidmise lihtsustamiseks, haridustee jätkamise võimalusi ning psühholoogilist nõustamist. Mainiti, et Tallinnas on pagulastel lihtsam oma uut elu alustada, kuid see pole ka mõistlik, et kõik varjupaiga saanud pealinnas elavad (intervjueeritav 4). Ka uuringust selgus, et hetkel elab enamus pagulasi Tallinnas ning vaid mõned üksikud on Tartus, Pärnus, Kohtla-Järvel ning Illukal (Balti Uuringute Instituut 2010: 14). Kriitika alla sattus Ida-Virumaal asuv Illuka vastuvõtukeskus – arvati, et see ei asu varjupaigataotlejate jaoks soodsas kohas, kuna on liiga eraldatud ja seal ei ole võimalik korralikult pakkuda vajalikke teenuseid. (intervjueeritav 3) Sama

probleem toodi mitmes kohas välja ka Balti Uuringute Instituudi uuringus. Eesti keele õppimise kohta öeldi, et kodakondsuse saamiseks on Eestis liiga ranged keelenõuded. Eestis on valitsev arvamus, et enne peab keele selgeks saama ja alles siis on võimalik see inimene endi hulka võtta, kuid sellise suhtumisega antakse mõista, et see isik on võõras, ja raskendatakse lõimumisprotsessi. (intervjueeritav 1)

Rõhutati, et integratsioon pole ainult juriidiline protsess, vaid hõlmab ka laiemat sfääri ja kindlasti ei tohi riik pärast juriidiliste nõuete täitmist pagulast üksinda jätta. Vajalik oleks välja arendada taustsüsteem, mis toetaks pagulase edasist integratsiooni, et ennetada näiteks pagulase kuritegelikku gruppi või narkootikumide küüsi sattumist. Kuna sellist mehhanismi veel välja töötatud pole, ollakse ka konservatiivne vastuvõtutingimuste liberaliseerimise suhtes. (intervjueeritav 4) Osutati vajadusele pagulasküsimusega süsteemsemalt tegeleda ning selle ühe vahendina nähti vastava institutsiooni, näiteks migratsiooniministri ametikoha loomist. Selle kaudu oleks võimalik rahvusvahelise kaitse saanutega vahetumalt suhelda, anda kõige relevantsemat infot probleemide lahendamiseks ning üldiselt näidata sõbralikku suhtumist. (intervjueeritav 1) Ka uuringust selgus, et pagulaste murede esmaseks põhjuseks on tihti infopuudus. (Balti Uuringute Instituut 2010: 44)

Samas ei olda nõus, et Eestis ei pöörata piisavalt tähelepanu varjupaigasüsteemi efektiivsemaks muutmisele. Aastatel 2008-2014 on Euroopa Pagulasfondi vahenditega läbi viidud ligi 30 projekti, mis on suunatud varjupaigamehhanismide parandamisele ja täiustamisele. Nende hulka kuuluvad näiteks tugiisikuteenuste pakkumine, varjupaigamenetluse kiiruse ja kvaliteedi tõstmine, Eesti Punase Risti ettevalmistus põgenike massiliseks sisserändeks, avalikkuse hulgas teadlikkuse tõstmine, õigusabi osutamine jne. Mitmed neist projektidest ei ole ainult ühekordsed, vaid neid on aastate lõikes korratud ja kõik need tegelevad ühel või teisel moel varjupaigasüsteemi täiustamisega.⁴(intervjueeritav 2)

Viimasena arvati, et peaks olema tugevam ja süsteemne järelevalve selles osas, milliseid teenuseid on pagulased saanud ja milliseid mitte – nii oleks lihtsam inimest ka edasi aidata. (intervjueeritav 3) Siinkohal toodi välja alles arendamisel projekt, kus kaardistatakse kõik varjupaigataotlejatele ja rahvusvahelise kaitse saanud isikutele

⁴ Täpse nimekirja kõigist Euroopa Pagulasfondi rahastusega läbi viidud projektidest leiab <https://www.siseministeerium.ee/toetatud-projektid-2008/> ning <https://www.siseministeerium.ee/toetatud-projektid-2004-2007/>

Eestis pakutavad tugiteenused, mille eesmärk on tugisüsteemi analüüsida, anda sellele hinnang ja pakkuda lahendusi selle parandamiseks. Uuringu käigus vaadatakse ka Euroopa Liidu direktiive ja mil määral Eesti seadused neile direktiividele vastavad. Lisaks tehakse intervjuusid nii varjupaigataotlejate, rahvusvahelise kaitse saanute kui ka tugiteenuste pakkujatega. Uuringu tulemusena peaks välja tulema praeguse mehhanismi kitsaskohad ja peaks olema võimalik välja töötada tugiteenuste pakett, mis aitaks tõhustada pagulaste integratsiooni Eesti ühiskonda. Uuringus kasutatakse võrdleva materjalina ka Soome ja Läti kogemust rahvusvahelise kaitse palujate ning saanutega. (intervjueeritav 2)

Eesti võimalike eeskujudena nimetati Põhjamaid, millede süsteemid riigiti on võrdlemisi erinevad, kuid kus integratsioon on üsna hästi toiminud. (intervjueeritav 1). Siiski lisati, et väga raske on mõne riigi süsteeme kopeerida, kuna universaalseid retsepte kahjuks ei eksisteeri. (intervjueeritav 4)

Lühikokkuvõte Eesti olukorrast pagulaste ümberpaigutamise osas

Eesti varjupaigapoliitika on alates selle algusest 1997. aastal olnud konservatiivne ning ka praegu jätkatakse samal kursil. Eesti väike pagulastega seotud koormus on osalt seotud konservatiivsete poliitikatega kuid teiselt poolt ka tõsiasjaga, et enamasti on Eesti varjupaigapalujatele transiitriigiks, mis üritatakse võimalikult ruttu läbida, et jõuda Skandinaaviasse. Eesti ei ole osalenud pagulaste ümberpaigutusprojektides.

EUREMA projektis mitte osalemise põhjusena tõid intervjueeritavad põhiliselt välja praeguse Eesti valitsuse maailmavaate, mille kohaselt aetakse pigem konservatiivset varjupaigapoliitikat ja rõhutatakse, et ümberpaigutusprojektid peaksid jääma vabatahtlikuks. Kui küsiti, millistel tingimustel võiks Eesti tulevikus mõnes taolises programmis osaleda, öeldi, et kindlasti ei tohiks Eesti arvata, nagu ta jääb alatiseks pagulasvoogudest puutumata. Maailm on aina avatum ja Eesti peaks olema valmis suurema hulga pagulastega tegelema. Samas peaks Eestis enne ümberpaigutusprojektides osalemist olema sellel teemal rohkem ühiskondlikku arutelu ja ühtse varjupaigasüsteemi loomiseks peaks olema EL-is ka varjupaigatingimused ühtlustatud. Kõik intervjueeritavad nõustasid, et Malta suhtes peaksid teised liikmesriigid solidaarsust üles näitama, aga eriti ei osatud täpsustada, milliste meetmetega seda tegema peaks. Arvati, et ümberpaigutusprojekt on vältimatu, aga

samas ka, et Euroopa Liit saab hetkel aidata vaid rahaliselt. Et selliseid olukordi tulevikus vältida, peaks intervjueeritavate arvates muutma tõhusamaks FRONTEXi tööd ja andma liikmesriikide koostöö koordineerimisel suurema rolli Euroopa Varjupaigaküsimuste Tugiametile.

Rääkides ümberpaigutamises osalemise asendamisest arenguabi andmisega tõid intervjueeritavad sellise suhtumise positiivsete külgedena välja, et kui tagakiusamist ei ilmne, siis on probleeme ratsionaalsem lahendada koduriigis. Lisaks ei pruugi paljud pagulased tahta Eestisse üldse tulla. Negatiivsena leiti, et sellise poliitikaga võib tekkida ekslik mulje, et Eestis pagulaste integratsiooniga üldse tegelema ei peagi. Intervjueeritavad nõustasid, et pagulased võivad hea integratsiooni korral mitmel moel Eesti ühiskonda panustada. Rõhutati, et varjupaigapoliitikat ei tohi segi ajada tööhõivepoliitikaga, kuid tõdeti, et paljudel pagulastel võib olla kvalifikatsioon, millest Eestis on puudus. Teisena mainiti positiivset ellusuhtumist, mida teistsuguse mentaliteediga pagulased võiksid eestlastele õpetada. Arvati, et eestlaste negatiivne suhtumine pagulastesse tuleneb paljuski ajaloost ja ka praegune majanduskriis võimendab seda. Kõik intervjueeritavad nimetasid suhtumise muutmise põhilise meetodina teavitustööd nii avalikkuses kui ka ametnike seas. Siseministeerium on erinevate projektide raames rahvale suunatud infot ka jaganud. Mitme intervjueeritava arvates peaks Eesti rohkem tähelepanu pöörama pagulaste integreerimisele Eesti ühiskonda. Selleks peaks jälgima, et pagulased saavad kõiki neile mõeldud teenuseid, ja kindlustama, et pärast juriidiliste protsesside lõppu ei jäeta pagulasi uues keskkonnas omapäi. Siseministeerium on aastate lõikes korraldanud palju projekte varjupaigasüsteemi parandamiseks. Eesti võimalike eeskujudena varjupaigapoliitika osas nimetati Skandinaaviamaid.

Kokkuvõte

Solidaarsus kui kontseptsioon on Euroopa Liidu seadustes ja aruteludes muutumas aina olulisemaks. Erinevates direktiivides ja määrustes kasutatakse seda sõna aina enam. Solidaarsuse üks tahke võib olla, et liikmesriigid aitavad üksteisel kanda koormaid, mis sõltumata liikmesriikidest on nende õlule langenud. Töö teoreetiline osa keskendus koormajagamises osalemise motiividele. Teisi liikmesriike võib aidata kahel põhjusel: kas normidest tuleneva loogika alusel või ratsionaalse valiku teooriast tuletatud loogika põhjal. Esimese kohaselt käituvad järgivad põhimõtet, et ise peab käituma nii nagu soovitakse, et teised käituksid. Teise kohaselt tuleb koormajagamisest avalikke hüviseid, millest saavad kõik liikmesriigid osa. Lisaks avalikule hüvisele toodetakse ka igale osalejariigile spetsiifilisi erahüviseid.

Pagulastega seotud koormaid on võimalik jagada kolmel viisil: poliitikate ühtlustamine, raha jagamine ja pagulaste ümberpaigutamine. EUREMA projekt loodi koormajagamise eesmärgil, nimelt et vähendada Malta riigile langevat koormat seoses suurenenud pagulasvoogudega. Programm töötas topelt-vabatahtlikkuse alusel – ümberpaigutamisega pidid nõus olema nii rahvusvahelise kaitse saaja ise kui ka vastuvõttev riik. Teise voo käigus paigutas Leedu ümber 4 eritrealast ning osalemise põhjusena toodi välja solidaarsus teiste liikmesriikide suhtes.

Eesti valitsus on teatanud, et lähiajal sellistes programmides osaleda ei kavatseta. Töö empiiriline osa uuris, mida arvavad Eesti poliitikategijad solidaarsusest Euroopa Liidus, Eesti kohast selles süsteemis ja suutlikkusest osaleda pagulaste ümberpaigutamises. Eesti motiivide osas koormajagamises osaleda oldi erinevatel arvamustel, leidis nii konservatiivsemaid kui ka liberaalsemaid vaateid – solidaarsusmehhanismide vajalikkusega oldi nõus, kuid toodi välja ka eeltingimusi, mis peavad kindlasti enne ümberpaigutamissüsteemide loomist täidetud olema. Kõik peale ühe intervjuueeritava nõustusid, et olukord Eestis pagulaste vastuvõtu ja integreermisega ei ole kiita. Eesti peaks selle teemaga rohkem ja süsteemsemalt tegelema ning pagulasmehhanisme välja arendama, et olla valmis kõikvõimalikeks tulevikustsenaariumideks, ka nendeks, mis praegu ei pruugi tunduda usutavad. Eelkõige peaks parandama nende inimeste olukorda, kes juba riigis on, et nad ei jäetaks uues keskkonnas omapäi. Tegelikult on Siseministeeriumi poolt läbi viidud mitmeid ja mitmeid projekte, mis kõik tegelevad varjupaigaküsimuste erinevate aspektidega, kuid paradoksaalselt pole need projektid

mingil põhjusel laiema avalikkuseni jõudnud. Kindlasti on huvitav ära oodata pagulaste tugiteenuste kaardistuse uuring, mis annab ülevaate praegusest olukorrast ja uusi ideid, kuidas nende teemadega edasi minna. Lisaks on viimasel ajal märgata, et varjupaigaküsimused liiguvad aina enam Eesti ühiskonna huviorbiiti ning nagu ka intervjuudest selgus, on see positiivne trend, sest kui sellest küsimusest räägitakse, annab see ka alust varjupaigaküsimustega süsteemselt tegeleda ning läbi arutelude jõuda efektiivsete lahendusteni.

Lisa 1

Intervjueeritavate nimekiri:

Intervjueeritav 1: Riigikogu liige, naine, intervjuu läbi viidud 17.05.2013 kell 17.00

Intervjueeritav 2: Siseministeeriumi nõunik, naine, intervjuu läbi viidud 25.04.2013 kell 13.30

Intervjueeritav 3: Riigikogu liige, mees, intervjuu läbi viidud 25.04.2013 kell 15.00

Intervjueeritav 4: Riigikogu liige, mees, intervjuu läbi viidud 07.05.2013 kell 10.30

Intervjueeritav 5: Euroopa Parlamendi liige, mees, intervjuuküsimustele vastatud kirjalikult

Kasutatud allikad

Teadusartiklid ja raamatud:

1. Betts, Alexander (2003) „Public Goods Theory and the Provision of Refugee Protection: The Role of the Joint-Product Model in Burden-Sharing Theory“ *Journal of Refugee Studies*, 16(3), 274-296
2. Eamets, Raul; Kaasa, Anneli; Kaldaru, Helje; Parts, Eve; Trasberg, Viktor (2005) *Sissejuhatus majandusteoriasse*, Tartu Ülikooli Kirjastus
3. Hurwitz, Agnès (2009) „The Impact of Safe Third Country Practices on Inter-State Relations“, Hurwitz, Agnès *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees*, New York: Oxford University Press, 127-222. Avaldatud Oxford Scholarship Online's veebruaris 2010.
4. Huysmans, Jef (2006) *The Politics of Insecurity. Fear, migration and asylum in the EU*. London, New York: Routledge
5. Klaauw, Johannes van der (2010) „Refugee Rights in Times of Mixed Migration: Evolving Status and Protection Issues“ *Refugee Survey Quarterly*, 28(4), 59-86
6. Lavrysen, Laurens (2012) „European Asylum Law and the ECHR: An Uneasy Coexistence“ *Goettingen Journal of International Law*, 4(1), 217-262
7. Lyons, Karen; Huegler, Nathalie (2009) „European Union“, Segal, Uma A.; Elliott, Doreen; Mayadas, Nazneen S. (eds.) *Immigration Worldwide: Policies, Practices, and Trends*, New York: Oxford University Press, 437-448. Avaldatud Oxford Scholarship Online's 10. veebruaril 2010.
8. Noll, Gregor (2003) „Risky Games? A Theoretical Approach to Burden-Sharing in the Asylum Field“ *Journal of Refugee Studies*, 16(3), 236-252
9. Novak, Goranka Lalić; Padjen, Ivan (2009) „The Europeanization of Asylum Policy: From Sovereignty via Harmony to Unity“ *Politička misao*, 46(5), 75-101
10. Ross, Malcolm (2010) „Solidarity—A New Constitutional Paradigm for the EU?“, Ross, Malcolm; Borgmann-Prebil, Yuri (eds.) *Promoting Solidarity in the European Union*, New York: Oxford University Press, 1-22. Avaldatud Oxford Scholarship Online's septembris 2010.

11. Suhrke, Astri (1998) „Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action“ *Journal of Refugee Studies*, 11(4), 396-415
12. Thielemann, Eiko R. (2003) „Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union“ *Journal of Refugee Studies*, 16(3), 253-273
13. Thielemann, Eiko R.; Dewan, Torun (2004) „Why States Don't Defect: Refugee Protection and Implicit Burden-Sharing“ Paper prepared for presentation at the ECPR Joint Session of Workshops, Uppsala, Sweden, 14-18 April 2004
14. Thielemann, Eiko R. (2005) „Symbolic Politics or Effective Burden-Sharing? Redistribution, Side-payments and the European Refugee Fund“ *Journal of Common Market Studies*, 43(4), 807-824
15. Thielemann, Eiko; El-Enany, Nadine (2011) „Refugee protection as a collective action problem: is the EU shirking its responsibilities?“ *European Security*, 19(2), 209-229

Raportid:

16. Balti Uuringute Instituut (2011) Eestis rahvusvahelise kaitse saanud isikute hetkeolukord ning integreeritus Eesti ühiskonda. <http://www.ibs.ee/et/publikatsioonid/item/106-rahvusvahelise-kaitse-saanud-isikute-integreeritus> (külastatud 10.05.2013)
17. Eesti seisukohad Euroopa Liidu ühise ümberasustamisprogrammi loomise suhtes. Riigikantselei e-kiri Riigikogu juhatusesele, 15.10.2009, nr 2-5/09-05069-2. (külastatud 08.05.2013)
18. European Asylum Support Office (2012) EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta. <http://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EUREMA-fact-finding-report-EASO1.pdf> (külastatud 03.04.2013)
19. European Commission, Directorate-General Home Affairs (2010) Study on the feasibility of establishing a mechanism for the relocation of beneficiaries of international protection. http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/asylum/docs/final_report_relocation_of_refugees.pdf (külastatud 19.04.2013)

20. European Parliament, Directorate-General for Internal Policies, Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs (2010) What system of burden-sharing between Member States for the reception of asylum seekers? <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/studiesdownload.html?languageDocument=EN&file=29912> (külastatud 16.04.2013)
21. Eurostat (2013) Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2012. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-QA-13-005/EN/KS-QA-13-005-EN.PDF (külastatud 06.05.2013)
22. Malta fact sheet 2011. The UN Refugee Agency. <http://www.unhcr.org/mt/statistics/487> (külastatud 02.04.2013)
23. Malta asylum trends 2012. The UN Refugee Agency. <http://www.unhcr.org/mt/statistics/652> (külastatud 02.04.2013)
24. Politsei ja Piirivalveamet. Varjupaigastatistika, uuendatud 12.04.2013 <http://www.politsei.ee/et/organisatsioon/uuringud-statistika-ja-tootulemused/statistika> (külastatud 06.05.2013)
25. Siseministeerium (2010) Eesti elanike teadlikkus ja hoiakud pagulasküsimustes. https://www.siseministeerium.ee/public/EPF/Pagulasuuring_ARUANNE.pdf (külastatud 10.05.2013)
26. UNHCR (2011) Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries. <http://www.unhcr.org/4e9beaa19.html> (külastatud 03.04.2013)
27. UNHCR (2012) Asylum Trends 2012. Levels and Trends in Industrialized Countries. <http://www.unhcr.org/5149b81e9.html> (külastatud 03.04.2013)
28. UNHCR (2001) „The Wall Behind Which Refugees Can Shelter“ *Refugee Magazine*, 2(123) (külastatud 07.04.2013)

Artiklid:

29. Human Rights Watch, *Italy/Libya: Gaddafi Visit Celebrates Dirty Deal*, 9.06.2009, <http://www.refworld.org/docid/4a39e90c2c.html> (külastatud 05.04.2013)
30. Kallas, Kristina (2011) Eesti varjupaigapoliitika Euroopa perspektiivis, *Riigikogu Toimetised*, 24, <http://www.riigikogu.ee/rito/index.php?id=16023> (külastatud 06.05.2013)
31. Pop, Valentina „EU ignores Malta on special status for refugees“ *EU Observer* 31.03.2011 <http://euobserver.com/news/32103> (külastatud 05.04.2013)

32. Vignon, Jérôme „Solidarity and responsibility in the European Union“ *Notre Europe*, Policy Brief No. 26, juuni 2011. http://www.eng.notre-europe.eu/media/Bref27_JVignon_EN.pdf (külastatud 16.04.2013)
33. Malta siseasjade ja siseturvalisuse ministeeriumi kodulehekül. <http://mhas.gov.mt/en/MHAS-Information/EUREMA/Pages/EUREMA-I.aspx> (külastatud 04.04.2013)

Õigusaktid:

34. Amsterdami leping, millega muudetakse Euroopa Liidu lepingut, Euroopa Ühenduste asutamislepinguid ja teatavaid nendega seotud akte. Esmalt avaldatud Official Journal, C 340, 10. november 1997
35. Council Decision of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund (2000/596/EC), Official Journal of the European Communities, 6.10.2000
36. Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 as part of the General programme ‘Solidarity and Management of Migration Flows’ and repealing Council Decision 2004/904/EC, Official Journal of the European Union, 6.6.2007
37. Euroopa Liidu toimimise lepingu konsolideeritud versioon, Euroopa Liidu Teataja C326, 55. aastakäik, 26. oktoober 2012
38. European Pact on Immigration and Asylum, 13440/08, The Council of the European Union, Brussels, 24 September 2008
39. Euroopa Parlamendi 11. septembri 2012. aasta resolutsioon ELi-sisese tõhustatud solidaarsuse kohta varjupaigavaldkonnas (2012/2032(INI)) <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2012-0310&language=ET>
40. Nõukogu direktiiv 2001/55/EÜ, 20. juuli 2001, miinimumnõuete kohta ajutise kaitse andmiseks ümberasustatud isikute massilise sissevoolu korral ning meetmete kohta liikmesriikide jõupingutuste tasakaalustamiseks nende isikute vastuvõtmisel ning selle tagajärgede kandmisel, Euroopa Liidu Teataja, 7.8.2001
41. Nõukogu direktiiv 2003/9/EÜ, 27. jaanuar 2003, millega sätestatakse varjupaigataotlejate vastuvõtu miinimumnõuded, Euroopa Liidu Teataja, 6.2.2003

42. Nõukogu direktiiv 2004/83/EÜ, 29. aprill 2004, miinimumnõuete kohta, mida kolmandate riikide kodanikud ja kodakondsuseta isikud peavad täitma, et saada pagulase või muul põhjusel rahvusvahelist kaitset vajava isiku staatus, ja antava kaitse sisu kohta, Euroopa Liidu Teataja, 30.9.2004
43. Nõukogu direktiiv 2005/85/EÜ, 1. detsember 2005, liikmesriikides pagulasseisundi omistamise ja äravõtmise menetluse miinimumnõuete kohta, Euroopa Liidu Teataja, 13.12.2005
44. Nõukogu määrus (EÜ) nr 343/2003, 18. veebruar 2003, millega kehtestatakse kriteeriumid ja mehhanismid selle liikmesriigi määramiseks, kes vastutab mõnes liikmesriigis kolmanda riigi kodaniku esitatud varjupaigataotluse läbivaatamise eest, Euroopa Liidu Teataja, 25.2.2003
45. Pagulasseisundi konventsioon, vastu võetud 27.07.1951, Riigi Teataja II 1997, 6, 26
46. Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency conclusions. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm

Summary

„Solidarity and burden-sharing in European Union: Estonia’s capability to participate in reallocating refugees.“

The first part of this paper talked about the theoretical approach to solidarity and burden-sharing. Some scholars have said that the notion of solidarity is a very important part of European Union and European identity. Although it is not legally binding, it is still necessary to uphold and develop solidarity among member states in order to make European Union stronger. Many EU directives have some reference to solidarity in their texts. However, there still remains the question of why member states should agree to share each other’s burdens. Two logics were discussed: the logic of appropriateness and the logic of expected consequences. The first one says that each member state should act the way it wants other states to act. The second says that there are some public goods in burden-sharing, which expand to everyone involved. Additionally joint-product model was mentioned, where burden-sharing produces public goods as well as private goods for every participant.

The second part of the paper focused on reallocation of refugees. The situation with refugees in Malta is serious, because Malta is not able to offer all the services that refugees are entitled to get. So European Union launched a pilot project „Intra-EU Reallocation from Malta“ where other member states voluntarily reallocated some of the refugees living in Malta. The numbers varied depending on the member state, however more attention in this paper was paid to the case of Lithuania, which reallocated four Eritrean refugees.

The third part gave a detailed overview of the interviews conducted with Estonian policy makers about refugee reallocation and Estonia’s capability to receive more refugees than it is accepting at the moment. Different opinions were expressed about whether or not there should be a solidary and common refugee reallocation program in the EU. Some said yes, the others stated that the precondition for that kind of system has to be standardised acceptance rules in all EU member countries. Most of the respondents stated that Estonia should do more for developing effective refugee acceptance and integration mechanisms, however, as it appeared, The Ministry of The Interior has launched many projects in order to improve different aspects of refugee system in Estonia. When asked about changing the prevalent negative attitude towards

refugees in Estonia, all agreed that the most important tool should be raising awareness about this issue.